

Das Wissensproblem im Asylprozess und wie es behoben werden kann

VB verfassungsblog.de/das-wissensproblem-im-asylprozess-und-wie-es-behoben-werden-kann/

Lukas Mitsch , Katharina Reiling Fr 16 Feb 2018

Fr 16 Feb 2018

Im Asylrecht stehen die Gerichte regelmäßig vor einem Wissensproblem: Um über den Schutzanspruch von Asylbewerbern urteilen zu können, müssen sie wissen, wie es generell um die Verfolgungssituation in den Herkunftsländern bestellt ist (hierzu auch [dieser Beitrag](#) der VerfasserInnen). Das ist nicht ihr Metier, denn ihre Hauptaufgabe ist die Streitentscheidung im Einzelfall. Zwar erfordert der Untersuchungsgrundsatz (§ 86 Abs. 1 VwGO), den Sachverhalt umfassend aufzuklären, aber auch dieser Grundsatz geht im Kern von der Rekonstruktion des Einzelfalls aus. Wie kann das am Einzelfall orientierte Gericht der Aufgabe, generelles Wissen über die Herkunftsländer zu generieren, gerecht werden? Wie kann es insbesondere vermeiden, dass von Fall zu Fall inkonsistent entschieden wird, die Rechtssicherheit auf der Strecke bleibt und es zu einer „Asyl-Lotterie“ kommt?

Syrische Verbesserungsklagen

Entsprechende Inkohärenzen treten derzeit bei der Bescheidung syrischer Asylklagen durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu Tage. Uneinigkeit besteht darüber, ob syrischen Asylbewerber*innen die Flüchtlingseigenschaft (§ 3 AsylG) oder lediglich subsidiärer Schutz (§ 4 AsylG) zuzuerkennen ist. Syrischen Asylbewerber*innen wurde im Jahr 2015 durch das BAMF meist als Flüchtlinge anerkannt. Im Frühjahr 2016 änderte das BAMF seine Entscheidungspraxis und gewährte ihnen nun in den meisten Fällen nur noch subsidiären Schutz. Die Betroffenen klagten regelmäßig auf Zuerkennung des Flüchtlingsstatus (Verbesserungsklagen). Die tatsächlichen Umstände, die zur Entscheidung über diese Klagen relevant sind, werden dabei als weitgehend identisch eingestuft ([BVerwG Beschl. v. 24.04.2017](#)): Es geht um die Tatsachenfrage, ob der syrische Staat den syrischen Asylbewerber*innen aufgrund ihrer Flucht aus Syrien eine regimiekritische Haltung unterstellt, was ein Verfolgungsgrund i.S.d. §§ 3 I Nr. 1, 3 b I Nr. 5 AsylG sein kann. Diese Frage ist immer gleich – aber dennoch kommen die verschiedenen Verwaltungsgerichte zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen, denn die Gerichte bewerten und ermitteln die zur Beantwortung dieser Frage relevanten Tatsachen unterschiedlich. Dabei werfen sich die Gerichte teilweise (indirekt) vor, bei ihren Bewertungen unplausible Schlüsse zu ziehen (so das [OVG NRW](#) dem [VGH Ba-Wü](#)).

Vorbild Großbritannien

Die Rechtsprechung durch eine faktische Leitentscheidung des BVerwG zu vereinheitlichen, ist *de lege lata* nicht möglich, da dieses keine Tatsachenfragen klärt (§ 127 II VwGO). Das Problem ist zwischenzeitlich zum Politikum geworden, dem sich auch die Justizministerkonferenz auf ihrer diesjährigen Herbsttagung angenommen hat. [Beschlossen](#) wurde dort, eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Asylprozess“ einzurichten, die

sich mit der Möglichkeit einer „fallübergreifenden Prüfung allgemeiner Tatsachenfragen durch das BVerwG als Revisionsinstanz“ befassen und „gegebenenfalls einen Regelungsvorschlag“ erarbeiten soll. Als Vorbild dient dabei ein britisches Model.

Das Problem, wie Gerichte im Asylprozess Wissen generieren und die Kohärenz der Asylentscheide sichern, wird im Großbritannien bereits seit langem diskutiert und wurde mit der Etablierung sogenannter *Country Guidance*-Verfahren offensiv angegangen. Diese stellen das wohl elaborierteste Verfahren asylgerichtlicher Wissensgenerierung dar. Ein Blick nach Großbritannien und den dort gemachten Erfahrungen lohnt sich daher. Das britische Vorbild auf den deutschen Asylprozess zu übertragen, ist dabei jedoch schon aufgrund der grundsätzlichen Unterschiede zwischen *common law* und *civil law* voraussetzungsvoll (mehr dazu [hier](#)). Im Kern funktioniert das britische Verfahrens wie folgt:

Country Guidance-Verfahren sind besondere Asylprozesse vor der *Immigration and Asylum Chamber* des *Upper-Tier Tribunals*, der zweiten Instanz im britischen Asylprozess, die am Ende eine so genannte *Country Guidance Determination* erlässt. Diese Kammer entscheidet potentiell sämtliche Asylprozesse in Großbritannien, da die britischen Gerichtsbarkeit – anders als die deutsche – keine föderale Struktur aufweist. Bei den *Country Guidance Determinations* handelt es sich um Leitentscheidungen, denen eine Präjudizienwirkung auf tatsächlicher Ebene (*factual precedents*) zukommt. Sie sollen die Kohärenz der britischen Asylentscheidungen sichern.

Zum Abschluss eines erfolgreichen *Country-Guidance*-Verfahrens erlässt die Chamber ein Urteil, das das Gütesiegel „CG“ erhält. Diese Urteile entscheiden nicht nur den konkreten Einzelfall, sondern besitzen eine über den Fall hinausgehende Wirkung. Sie binden in nachfolgenden Verfahren die unteren Instanzen hinsichtlich der tatsächlichen Feststellungen im Urteil (No. 12.2. *Practice Directions, Immigration and Asylum Chambers of the First-Tier Tribunal and the Upper Tribunal*). Konkret festgestellt werden Kategorien von Asylsuchenden, die bei einer unterstellten Rückkehr in ihr Herkunftsland einem Verfolgungs- bzw. Misshandlungsrisiko ausgesetzt wären. Dabei werden Faktoren erfasst, die ein solches Risiko erhöhen oder verringern.

Aufgrund der fallübergreifenden Wirkung der *Country Guidance*-Determinations wurden im britischen System einige safeguards etabliert, die einer ungerechtfertigten Bindungswirkung entgegenwirken sollen. So wurde bspw. ein gerichtliches *Reporting Committee* eingerichtet, dessen Aufgabe die Qualitätssicherung der Entscheidungen ist. Dieses überprüft, ob die Entscheidung repräsentativ, hinreichend begründet und konsistent mit Gesetzesrecht und bestehenden Präzedenzfällen ist; ein Faktor, der dabei zu berücksichtigen ist, ist, ob die Entscheidung Informationen auswertet, die wahrscheinlich auch für andere Fälle relevant sind (*Guidance Note*, Anhang, *Criterion 2 (a)* und *Criterion 3 (d)*). Außerdem muss die Kammer die Umstände im Herkunftsland umfassend analysieren und Experten und Spezialisten anhören. Außerdem muss die Bindungswirkung beweglich bleiben. Gerade in Ländern, die eine Vielzahl von Geflüchteten „produzieren“, können sich die Verhältnisse ständig ändern. Hierauf reagiert das britische System, indem es die Bindungswirkung entfallen lässt, wenn die tatsächlichen Feststellungen überholt sind (*Guidance Note*, para. 11).

Vom britischen Vorbild lernen

Zur Einführung einer Tatsachenbewertungskompetenz des BVerwG haben die Bundesverwaltungsrichter *Uwe Berlit* und *Harald Dörig* konkrete Vorschläge zur Einführung eines neuen § 78 Abs. 8 AsylG vorgelegt. Demnach soll das BVerwG die tatsächliche allgemeine Gefahrenlage im Herkunftsland durch ein Vorlageverfahren oder über einen zusätzlichen Berufungs- bzw. Revisionsgrund klären können. Die Vorschläge würden das Ziel, die Asylrechtsprechung zu vereinheitlichen, sicherlich fördern. Safeguards nach britischem Vorbild sind in der vorgeschlagenen Gesetzesänderung jedoch nicht enthalten. So wird in keinem der Vorschläge normiert, ob und welche Qualitätsanforderungen an die Leitentscheidungen des BVerwG zu stellen sind. Angesichts der Komplexität der festzustellenden Tatsachen und der über den Einzelfall hinausgehenden Wirkung der Leitentscheidungen wäre es jedoch wünschenswert, wenn zusätzlich auch ein Mechanismus eingeführt werden würde, der sicherstellt, dass die Leitentscheidungen auf einer umfassenden Wissensgrundlage über das jeweilige Herkunftsland beruhen und daher z.B. eine Sachverständigenanhörung zur Bedingung des Erlasses einer Leitentscheidung gemacht wird.

Außerdem wird in dem Vorschlag kein Mechanismus vorgesehen, mit dem das BVerwG die politischen und gesellschaftlichen Umstände in den Herkunftsländern neu bewerten und so auf deren Dynamik reagieren kann. Erforderlich wäre eine Möglichkeit, Änderungen bzw. die Aufhebung der bundesgerichtlichen Leitentscheidungen herbeizuführen. Diese sollen nach den Vorschlägen zwar keine rechtliche Bindungswirkung im engeren Sinne besitzen. Aber die Verwaltungsgerichte würden, schon ihrer Entlastung wegen, ihnen faktisch im Regelfall folgen und nur dann von ihnen abweichen, wenn das BVerwG selbst sie aufhebt oder modifiziert. Wann es das tut, ist in den Vorschläge nicht ausdrücklich normiert. Das BVerwG müsste insoweit eine neue Leitentscheidung erlassen – aber unter welchen Voraussetzungen es das tut, ist unklar, da in allen Varianten von der Situation vor dem erstmaligen Erlass einer Leitentscheidung ausgegangen wird.

Dementsprechend sollte die Arbeitsgruppe „Asylprozess“ die Vorschläge der Bundesrichter aufnehmen, sie jedoch auf Grundlage der britischen Erfahrungen um einige safeguards ergänzen, mit denen auf die Dynamik und Extraterritorialität des erforderlichen Wissens reagiert werden kann.

LICENSED UNDER CC BY NC ND

SUGGESTED CITATION Mitsch, Lukas; Reiling, Katharina: *Das Wissensproblem im Asylprozess und wie es behoben werden kann*, *VerfBlog*, 2018/2/16, <https://verfassungsblog.de/das-wissensproblem-im-asylprozess-und-wie-es-behoben-werden-kann/>.